

zhong guo
shou fei
yan jiu

中国 收费研究

伍世安 等著

中国财政经济出版社

江西财经大学学术文库

中国收费研究

伍世安 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国收费研究 / 伍世安等著. —北京: 中国财政经济出版社,

1997

ISBN 7-5005-3546-5

I. 中… II. 伍… III. 费用—管理—研究—中国 IV. F812.43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 16431 号

中国财政经济出版社出版

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 10 印张 238 000 字

1997 年 12 月第 1 版 1997 年 12 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 350 定价: 18.00 元

ISBN 7-5005-3546-5 / F · 3281

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

公元 676 年，唐代诗人王勃去交趾探父，途经洪州（江西南昌），在都督阎伯屿的盛宴上写下了千古名篇《滕王阁序》，其中有“物华天宝，龙光射斗牛之墟。人杰地灵，徐孺下陈蕃之榻”赞誉江西的佳句。千年的历史证明，王勃之言并非客套的溢美之词，而是据实之言。从盛唐至宋，江西经济文化十分发达，唐宋八大家江西占了三家。从长江经鄱阳湖赣江，翻越大庾岭经梅关入广东，商旅不绝，十分繁荣。近代的江西，志士仁人辈出，尤其是土地革命时期，江西籍的革命烈士（有姓名记录者）达几十万人。如今，中国改革开放，又逢盛世，江西经济、文化和社会发展又临新机遇，京九铁路开通，大大改善了江西的区位条件，当初“襟三江而带五湖，控蛮荆而引瓯越”的优势重现，“雄州雾列，俊彩星驰”胜景盛况再来，江西这块交织着历史文化沉淀和革命传统的红土地，将展现新的风采。

江西财经大学是一所以经济学科为主，工、法、文学科兼有新型多科性经济类大学，始建于 1958 年，我国改革开放以来，学校取得突飞猛进的发展。学校在“九五”期间的目标是以“在江西有优势，在华东有特色，在全国有影响”的第一流高等财经学府的姿态进入 21 世纪。作为学校“九五”发展规划的一部分，我们编辑出版《江西财经大学学术文库》，以期展示检阅我校教师的科研成果，推动我校科研工作和学科建设迈上新的台阶。《学

学术文库》将收录我校专家学者多年潜心研究获得的学术成果，国家社科基金项目的优秀研究报告，尤其是青年学者的力作。它们的内容涉及经济学科前沿的许多重大理论问题，其中不乏对社会主义市场经济建设实践中现实问题的研究成果。《江西财经大学学术文库》将成为我国经济科学百花园中一支奇葩。

在此，我特别要感谢中国财政经济出版社社长兼总编辑杨天赐教授和各位编辑，由于他们对经济科学学术研究的深刻理解和大力支持，我校的《学术文库》得以顺利问世。

史忠良

1997年7月16日

前 言

收费作为一种社会经济现象，古今中外皆有之。然而经济理论界长期以来对之鲜有涉猎，实际管理部门在运行中也甚感迷茫。本书旨在运用马克思主义经济学的基本原理，同时借鉴现代西方经济理论，对收费范畴作出政治经济学的科学解释，为建立具有中国特色的收费管理体制提供政策建议。本书共分为十四章，分别就收费的定义概念、形成机理、功能特征、结构体系、审批规范、管理体制等方面阐述了我们的看法。

本书首先将收费作为一个系统来定义，认为它是一个既源于狭义的价格和税收，然而又有别于狭义的价格和税收的相对独特的范畴，是一个与狭义的价格和税收相并列的相对独立的系统。它与价格、税收一起，分别对应着人类消费所需的三大类物品和劳务——私人品、公共品和准公共品，通过三种产权（私人产权、集体产权和社团产权）的生产制度安排来提供之 and 满足之。当然从广义来看，无论收费还是税收，都是一种产权价值的标价，都是一种价值补偿机制，都是人们为取得一定数量和质量的商品和劳务而须支付的代价，因此它们与狭义价格一起，统一于广义的价格体系之中。

基于上述整体认识，本书认为收费的直观形态是一定数量的货币的收取与支付的关系，其实质内涵是准公共品的价格，其外延特征是价格与税收的交集，具体地表现为受社会公共机构规制

的无形产品的比例价，同时又表现为补充国家财力的继补税。收费制度以社团产权为基础，以准公共品为领域，以公共规制为前提，以社会福利为目标，遵循分配机制和交换机制双重运行，是一种体现政府干预与市场调节良好耦合的有利于“帕累托效率改进”的制度安排。

本书进而从系统功能和系统结构角度深化对收费定义的认识。从其系统功能来看，在当代，收费行为主要发生于准公共品领域，表现为反垄断的规制性收费、反欺诈的规范性收费、非赢利组织的补偿性收费、消除负外部效应的惩罚性收费、消除拥挤的准入性收费和发展公共物品生产的集资性收费等，隐藏其后支配着收费功能运作的是国家。拥有公共权力的国家被赋予组织和执行广义的公共物品供给之基本职能，即负有从社会总体视角来看，为维持一定社会的存在和发展，而必须以社会为单位，由社会集中组织实施的事务之职责。在政府所提供的广义的公共物品中，由于其中的“市场性物品”具有较为明确和特定的受益对象，因此采用收费制度可以产生更大的功效。

从收费的系统结构来看，单项的收费主要由收费项目、收费标准和收费分配三要素组成，它们相互依存，密不可分，然而在收费的三种形态中的重要性有所不同。从收费系统内部构成来看，我们主张采用“三分法”分类，即公务收费（行政性收费）、公益收费（事业性收费）和公营收费（经营性收费），以体现各种收费之间的不同原则差异及其有机联系，而不宜将行政性收费与事业性收费混称为“行政事业性收费”，或将事业性收费与经营性收费混称为“公用事业收费”。从收费系统外部关系来看，书中进一步考察了行政性收费与税收、经营性收费与价格的关系，从而最终完成对收费系统边界的界定。

在确立收费的定义及其系统功能和结构的基础上，本书分别

对行政性收费、事业性收费和经营性收费的定义特征、内涵外延和内部体系进行了阐述。我们认为行政性收费是国家机关及其授权单位在行使国家管理职能中依法收取的费用，其实质是国家意志和权威的一种经济体现；事业性收费是非营利性的国家事业单位及其类似机构在社会公共服务中，依照有关政策规定收取的费用，其实质是对服务性劳动的部分补偿；经营性收费是营利性单位向社会提供商品性服务时，在社会公共机构的规制下所收取的费用，其实质是对服务性劳动的全额补偿。书中按照收费主体、收费行为、收费目的、收费对象、收费标准计算依据、管理权限的不同，对上述三种形态收费的科学分类，分别作了多角度的探讨，从而为规范收费管理、建立收费统计指标体系提供了必要理论前提。在上述分类研讨的基础上，我们进而考察了隐藏在收费里的差比费关系，分别从主体与对象、数量与质量、空间与时间等方面勾勒了其差费关系，从项目与性质、主体与对象的不同组合中概述了其比费关系，并指出这种差比费关系较之价格体系的差比价关系更为松散，然而也更为庞杂。

本书在对收费进行理论规范之后转入实证分析，针对收费的立项、标准及其管理权限提出我们的整体性看法，认为行政性收费的审核应遵循依法收费、从严掌握和集权审批原则，事业性收费应遵循政策许可、合理补偿和集中管理原则，经营性收费应遵循合理营利、公平负担和间接规制原则。上述各类收费的三原则既相互联系又有所侧重，反映了宜取的基本的收费政策。同时我们将现行各种收费标准制定方法归纳为成本法、收益法、比费法和综合法等四种基本计费模型，以使收费标准的制定更为规范、合理。

基于上述认识，在剖析我国现行收费管理状况的基础上，我们认为“多”、“乱”、“难”是当前管理中存在的主要问题。收费泛滥的结果加重了企业负担，分散了国家财力，加剧了分配不公，败

坏了社会风气，已危及共和国的经济基础、政治基础和道德基础。本书分别从经济原因、制度原因及理论原因入手，认为收费作为一种制度安排，直接滥觞于财政的拮据，过滥的发展在于制度的低效，制止的不力在于理论的迷茫。

依据控制论系统原理，本书对改革和完善收费管理提出了系统设想，主张对被控系统——收费体系进行结构性调整，从而大大缩小调控范围，同时还其以本来面目，真正发挥其积极功能；主张建立集权管理与分权管理相结合、直接管理与间接管理相配套的收费管理模式，视机改变现行“两家共管、高度集权”的格局，按“定价管理”和“资金管理”的不同理顺物价与财政部门的管理职责，从而从源头上堵住“经费不足收费补”的口子，从根本上割断收费单位利益与收费收入之间的联系；主张完善收费控制系统的三大模块——决策调控系统、监督检查系统和信息反馈系统，并建立健全耦合上述系统运作的管理制度；主张按公共财政原则革新收费资金管理制度，按权利与义务对等原则完善收费管理规范，按法治原则加快收费立法，强化执法手段。本书进而就其中的收费资金管理和收费统计制度作了设计构想，主张对行政性收费资金实行全额预算管理，事业性收费资金实行单位预算管理，经营性收费资金实行完全的企业化管理，为此应政事分开、政企分开、事企分开，硬化预算约束，强化财务管理，提高资金使用效益。书中建议设置全社会行政性收费项目总数、全社会收费总额和全社会收费标准指数三个统计指标及其分类指标体系，并就有关资料的取得和指数的编算提出了初步设想。上述会计统计信息系统的完善将有助于收费管理决策的科学和规范。

当然，由于收费管理系统处于更大的制度系统约束之中，因此该系统的完善，还有赖于政治体制改革的推进和市场经济体制建立的进程，以及全民政治、文化、法律素质的提高。

本书由伍世安负责总体策划和提纲设计，写作分工为：前言及第一、二、三、四、五、六章由伍世安执笔；第七章由伍世安、万卫红执笔；第八章由徐炜执笔；第九章由伍世安、陈富良执笔；第十章由周功华执笔；第十一章由伍世安、余春根执笔；第十二章由余春根、张谦执笔；第十三章由伍世安、张玉忠执笔；第十四章由林洪执笔。全书由伍世安总纂、修改和定稿。

本书的写作和出版得到中华社会科学基金的资助和江西财经大学领导及有关部门的大力支持和协助，在此深致谢忱。

虽数度披沥，刻意求新，殚精竭虑，力求一体，然而对中国收费的系统研究毕竟是一项具有填补理论空白意义的探索性工作。正如本书第一章结束时所指出的：“作为一项探索性的工作，其更大的意义乃在于引发更多的人对中国收费问题的关注、思考和研究。”

作者

1997年3月

目 录

第一章 问题的提出	(1)
第二章 收费的定义	(8)
一、收费的内涵与外延	(8)
二、收费探源——“收费是价格与税收的交集” 之历史分析	(11)
三、收费定位——“收费是价格与税收的交集” 之实证分析	(22)
四、收费定性——“收费是价格与税收的交集” 之规范分析	(26)
五、结论	(44)
第三章 收费的功能	(49)
一、收费功能的表现	(49)
二、收费功能的实质	(60)
三、收费的功效	(68)
第四章 收费的结构	(75)
一、单项收费构成	(75)
二、收费系统内部构成	(79)
三、收费系统外部关系	(87)
第五章 行政性收费	(95)
一、行政性收费的定义及其特征	(95)

二、行政性收费的内涵与外延	(99)
三、行政性收费的分类	(104)
第六章 事业性收费	(117)
一、事业性收费的定义及其特征	(117)
二、事业性收费的内涵与外延	(121)
三、事业性收费的分类	(127)
第七章 经营性收费	(140)
一、经营性收费的定义及其特征	(140)
二、经营性收费的内涵与外延	(148)
三、经营性收费的分类	(169)
第八章 差比费关系	(178)
一、差费关系	(178)
二、比费关系	(184)
第九章 收费的审核原则	(187)
一、行政性收费的审核原则	(187)
二、事业性收费的审核原则	(189)
三、经营性收费的审核原则	(192)
第十章 收费标准计量模型	(199)
一、成本法	(199)
二、收益法	(206)
三、比费法	(208)
四、综合法	(209)
第十一章 收费管理现状分析	(212)
一、存在的问题	(212)
二、造成的危害	(219)
三、产生的原因	(226)
第十二章 收费管理改革思考	(247)

一、被控系统：收费体系结构的调整	(247)
二、控制系统：收费管理系统的完善	(252)
三、决策调控系统：构造及其运作	(261)
四、监督检查系统：构造及其运作	(268)
五、信息反馈系统：构造及其运作	(272)
六、管理制度：收费管理运作的改进	(274)
第十三章 收费资金管理	(280)
一、收费资金管理的原则和方式	(280)
二、行政性收费资金管理	(282)
三、事业性收费资金管理	(286)
四、经营性收费资金管理	(291)
第十四章 收费统计	(293)
一、收费统计指标的设置	(293)
二、收费统计资料的取得	(297)
三、收费标准指数的编算	(301)

第一章 问题的提出

收费作为一种社会经济现象，古今中外皆有之。例如，在我国可上溯到西周时代，孔夫子设馆授学，收肉干十条权资学费^{〔1〕}，晏婴在齐国收市租，“百取其二”^{〔2〕}。据《虞诩志》载，明代收取的公差杂费就有索路费、索纸包、酒钱、饭钱、买差钱、雇役钱、门子掣签钱、史房销名钱、粮房嵌数钱、数书还库钱、经催常例钱、府厅解比钱、内衙公费钱等十数种。在当今，收费现象已同价格现象一样普遍广泛，渗透人们生活的方方面面，牵动每个人的经济神经。比如，出生要缴接生费，上户口要缴户口工本费，预防接种要缴预防接种费，逛公园要缴门票费，上学读书要缴学费，上医院看病要缴医疗费，喝口水要缴水费，用度电要交电费，出门旅行要缴交通车费，寄信汇款要缴邮电资费，结婚要缴结婚证费，生孩子要缴准生证费，开工厂要缴企业注册登记费，跑运输要缴养路费，做买卖要缴市场管理费，最后寿终正寝还要缴殡葬费。凡此种种，不足以窥视收费现象之一斑。然而，面对如此普遍广泛的社会经济现象，经济理论界却鲜有涉猎，在一定程度上表现出理论空白与研究断层。

在我国，长期囿于传统理论的束缚，一直沿用“非商品收费”一词来概括饮食、服务、修理、旅游、公用事业、文化教育、医疗卫生等“居民生活文化服务部门”的服务或劳务价格^{〔3〕}。这种理论认为：

1. 服务或劳务属于非生产性劳动。它作为非物质生产领域

的劳动，不创造社会财富或剩余价值，而是对物质生产领域所创造的财富或剩余价值的再分配或再分割。

2. 因此，在国民收入的分配上，大多数非物质生产的劳务的费用应由社会基金支付，实行免费供应（如教育、保健等），只有“居民生活文化服务部门”的服务或劳务可采取有限的市场交换形式，即仅仅保留商品外壳的经济核算形式。

3. 之所以将这类服务或劳务交换价值的货币表现形态称之为“非商品收费”，一是为了便于将之与实物商品价值的货币表现形态——价格区别开来，二是因为它们遵循着不同的形成规律：服务或劳务是一种不属于资本的劳动^{〔4〕}，因此，“劳务的价格无论在资本主义制度下还是在社会主义制度下，都是由工资规律决定的”^{〔5〕}，而生产商品的劳动作为一种资本的劳动，其价格则主要地是由平均利润率规律和供求规律决定的。

70年代末、80年代初我国经济理论界关于生产劳动与非生产劳动的大讨论^{〔6〕}，突破了传统的认为社会主义的生产劳动仅限于物质生产劳动的羁绊，商业劳动、服务劳动、精神生产的劳动亦创造价值的观点日渐被理论界所接受。随着以市场为取向的经济体制改革的逐步深入，被冠以“非商品收费”的服务或劳务项目的商品性质日益显现，从而暴露出明显的名实不符。因此有人认为应取消“非商品收费”的提法，改用“服务价格”或“劳务价格”代之，纳入广义价格体系^{〔7〕}。但这一构想遇到来自实践和理论两方面的难题：从实践上来看，随着国家机关和事业单位收费项目的增多，收费范围日益扩张，结构日趋复杂，已非价格体系所能容纳和涵盖；从理论上来看，收费的主体、客体、性质、构成及形成机理等，也均程度不等地有异于价格而难于揉合。因此，“收费”这一概念非但未被“价格”同化，反而呈现出更为强烈的自成体系的倾向。实践的发展迫使人们回过头来，认真探索有关收

费的一系列问题。1981年辽宁省物价局的同志率先提出了收费由经营性收费、事业性收费和行政性收费三部分构成的思想，这一具有开创性意义的提法，首次将原“非商品收费”与“规费”^{〔8〕}统一于“收费”范畴之中，并构造了收费体系的雏型。

然而，将“收费”作为一个特定的经济范畴，对之作出政治经济学的科学解释，迄今为止尚颇为鲜见。至于将之作为一门系统的学科来建立，则基本上属于空白。纵观国内，虽已有《收费学》（杨胜、郑守存主编，中国物价出版社1993年4月版）、《行政事业性收费管理讲座》（杨国柱主编，中国物价出版社1993年9月版）、《收费理论与收费管理》（赵振东、张念瑜主编，中国物价出版社1995年9月版）等著作问世，并开始对收费问题进行系统探讨，但所著多为收费管理部门的操作业务之述，尚乏具有经济学意义的力作；虽然“收费”已成为见诸报端的高频率用语，但多为乱收费的原因与对策分析，尚乏正本清源之作；虽然随着治理“三乱”工作的推进，收费的整章建制正在逐步完善，但目前尚停留于主观偏好和经验决策，尚乏有力的理论阐述和理性思考。

在海外，经济学家们虽已建立起比较规范的服务经济理论、公共经济理论、公共选择理论、政府规制理论及公用事业收费政策和管理，并有诸如《服务经济学》（〔日〕井原哲夫，1978）、《公共经济学》（〔英〕安东尼·B·阿特金森、〔美〕约瑟夫·E·斯蒂格里茨，1979）、《发展管理中的订价政策》（杰拉尔德·M·迈耶，1983）、《微观规制经济学》（〔日〕植草益，1990）等著作面世，内中不乏醒世之言，但它们仅仅是从某个角度对某部分收费加以阐述，而未触及收费的本质，更未形成系统的收费理论。美国的科斯、日本的山田浩之曾对无线电频率的占用及高速公路的收费作过专文研究，但精辟实证之余，尚嫌规范抽象不足，更

未涉及收费标准的确立。日本的植草益将收费定义为“受政府规制的产业部门的价格”^{〔9〕}，并对收费标准的制定作了详细的理论分析和实践考察，这无疑是一大完善，但他的定义只注意了收费与价格的联系而忽略了收费与税收的联系，收费标准模型也局限于公用事业领域。相形之下，中国的收费要复杂得多，涉及的领域要广阔得多，蕴涵的内容要丰富得多，牵扯的利益关系要庞杂得多。正因如此，理论的抽象和规范要困难得多，从而，使得我们必须走自己的路，而不可能照抄照搬西方教条。

从实践来看，乱收费作为“三乱”之一，已成为我国一大社会公害。建国初期，收费项目较少，只有对外贸易仲裁费、内河航运养护费、企业登记费、婚姻证书工本费、农牧业税附加、工商税附加、医疗服务收费、中小学杂费等少数“规费”项目。随着近年来市场经济的发展和政府管理职能的转换，我国收费项目急剧扩张，收费规模日益膨胀。据有关部门对 1992 年全国清理行政事业性收费结果的统计，收费项目达 116 万多项，收费金额达 670 亿元^{〔10〕}。据调查测算，目前全国以行政事业性收费为主体形成的预算外资金规模实际超过了 3000 亿元^{〔11〕}，其中收费和基金收入 2600 亿元左右，相当于预算内收入的 45%，在有的地区甚至接近或超过了预算内收入^{〔12〕}。

对收费规模的上述膨胀需要作具体分析，而不宜简单地肯定或否定。商品世界的发展史表明，随着社会分工的日益细化和专业化，会有越来越多的各种服务进入市场领域，作为商品进行产权交换，所以我们称之为“经营性收费”的那一块，客观上存在着规模增长的趋势，这是社会节约和社会进步的必然结果；作为非赢利组织的“事业性收费”，随着我国市场化进程向事业单位的渗入，以及国家财政拨款的逐步减少，其固有的商品性逐渐显现，从过去的免费供给转向有偿消费，这在一定意义上来说，也有利